

Fødestedskriteriet – og hjemmestyrets ansættelsespolitik

Af Jakob Janussen

Næppe nogen der har fulgt Grønlands historie blot nogenlunde tæt de sidste 30 år, har undgået at stifte bekendskab med begrebet »fødestedskriteriet«, der i mere eller mindre udvandet udgave er blevet brugt om forskelle i løn- og andre ansættelsesvilkår betinget af fødested.

Endvidere har begrebet – måske ved siden af koncentrationspolitikken, som for alvor ligesom fødestedskriteriet også blev introduceret af G-60 – været et af de mest omdiskuterede og forkætrede emner, ikke blot i forbindelse med sin tilblivelse, men i hele sin eksistensperiode helt op til vore dage.

Hvadenten man kan lide det eller ej, kommer man jo ikke udenom, at brug af forskelle i løn- og ansættelsesvilkår betinget af fødested, i et og samme land har skabt associationer om racisme.

Der er skrevet en masse læserbreve og ført mange heftige og følelsesladede diskussioner for og imod fødestedskriterier. Ja, der var et politisk parti, Inuit-partiet, der blev dannet baseret primært på modstand imod kriteriet. Endelig er der begået en del mere eller mindre lærde afhandlinger om emnet.

Men hvad var egentlig baggrunden for, at netop fødested skulle bruges som kriterium for forskelle i løn- og andre ansættelsesvilkår?

Baggrunden

Som allerede antydnet er fødestedskriteriet et barn af en af de store kommissioner, som Grønlands historie er så rigt begavet med, nemlig Grønlandsudvalget af 1960.

Indtil begrebets introduktion i 1964 herskede der også forskelle i løn- og andre ansættelsesvilkår i Grønland. Der var et lønniveau for langt den hovedovervejende del af befolkningen af grønlandsk oprindelse, mens der var et andet og højere niveau for udefrakommende ansatte i Grønland, de såkaldte udsendte (fra Danmark). Til sidstnævnte gruppe henregnedes tillige grønlændere, der i uddannelses- og arbejdsmæssig øjemed havde tilbragt mindst 10 år uden for Grønland, typisk i Danmark.

Sagt meget komprimeret er filosofien bag fødestedskriteriet at finde frem til et niveau for løn- og andre ansættelsesvilkår, der kunne sikre Grønland en selvstændig og afbalanceret økonomi baseret på almindelige markedsvilkår, nemlig en pris-

Jakob Janussen, født 1941 i Narsaq, cand. scient. pol. Direktør i Grønlands Hjemmestyre fra 1983 og fra 1989 Hjemmestyrets personaledirektør. November 1994 holdt Jakob Janussen et foredrag i Det Grønlandske Selskab i København om samme emne.

dannelse på arbejdskraften betinget af udbud og efterspørgsel.

På det tidspunkt – godt en halv snes år efter ophøret af Grønlands kolonistatus – led landet af et uddannelsesmæssigt efterslæb, der siger spar to til vore dages efterslæb.

Derfor mente G-60, at det var nødvendigt at lokke arbejdskraft fra typisk Danmark til Grønland med noget gunstigere løn- og andre ansættelsesvilkår end tilsvarende vilkår gældende for den grønlandske befolkning.

En strøm af fremmed arbejdskraft i Grønland var jo tvingende nødvendigt, såfremt udvalgets forslag om massive investeringer i infrastruktur, skoler m.v. i Grønland, der igen skulle gøre det muligt at gøre landets spring fra fanger-til industrisamfund så kort som muligt, skulle kunne føres ud i livet.

Hvad var så definitionen på begrebet?

Definition af fødestedskriteriet

Den nærmere definition af begrebet »fødestedskriteriet« har så godt som ikke ændret sig de sidste 30 år; men det er klart, at begrebet i løbet af så mange år har haft vekslende indhold.

Den grønlandske statstjenestemandsløvs (lov nr. 168 af 27/5-64) opererede med begreberne »hjemmehørende« og »ikke-hjemmehørende«, som vi også har kendt helt op til vore dage.

Ifølge loven er »hjemmehørende« enhver, der ved ansættelsen har fast bopæl i Grønland, eller en der er født i Grønland eller inden det fyldte 5. år har fået bopæl i Grønland. »Ikke-hjemmehørende« er naturligvis dem, der ikke er omfattet af begrebet »hjemmehørende«.

Dispensationsmulighed

Der var dog ikke tale om vandtætte skodder, idet en »hjemmehørende« kunne erklæres for »ikke-hjemmehørende«, når ganske særlige grunde – eksempelvis ganske stærk tilknytning til det danske samfund i kraft af langvarigt ophold, typisk med familiær tilknytning og/eller fast ejendom i Danmark – talte derfor. Det omvendte kunne også lade sig gøre; men hvorvidt det har været tilfældet – udover en enkelt person, er jeg ikke bekendt med; men der har været en del grønlandere, der har været »udsendte« i deres eget land.

Hvorvidt der skulle dispenseres, blev afgjort af et nævn – dispensationsnævnet, som bestod af en formand (landsretsdommer ved Østre Landsret) samt 2 medlemmer udpeget af ministeren for Grønland (det ene medlem udpeget efter instilling fra de forhandlingsberettigede centralorganisationer).

Dispensationsmuligheden ophørte med udgangen af marts måned 1984.

Særrettigheder for ikke-hjemmehørende

Der var oprindelig knyttet en række særlige rettigheder til ikke-hjemmehørende, eksempelvis

– Grønlandstillæg, der bestod af en procentdel af lønnen; tillæggets størrelse (procenterne) blev fastsat på de årlige finanslove efter indstilling fra Grønlandstillægsnævnet (medlemmer af lønningrådet samt 2 medlemmer udnævnt af ministeren for Grønland).

– Udrustningshjælp.

– Opdragelseshjælp til ikke-hjemmehørendes børn i Danmark i uddannel-

sesøjemed (senere uddannelsestilskud).

- Opholdstillæg i forbindelse med ophold i Danmark.
- Orlov (samlet/delt) uden løntab.
- (senere) 6 ugers ferie.
- Frirejse med familie i forbindelse med til- og fratræden samt orlov.
- fri transport af feriegods (100/200 kg.).
- fri bohæftflytning i forbindelse med til- og fratræden.
- Mulighed for pensionering ved det fyldte 55. år.
- Sikkerhed for boligdeling.
- (Senere) tjenestefrihed med løn i 8 dage og frirejse i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom og død.
- Boligbidrag der var markant lavere end almindelig husleje.

Særrettigheder for hjemmehørende (tjenestemænd)

- Frem til 1/4-74 mulighed for sprog-tillæg betinget af bestået sprogprøve; tillægget var på 5% af lønnen.
- Mulighed for værktøjstillæg.
- En passende årlig ferie samt feriegodtgørelse, hvis størrelse blev fastsat på de årlige bevillingslove.
- Orlov sammen med familie med frirejse til Danmark eller Grønland hvert 5. år, forudsat at der var opsparet 5 ugers ferie.
- Mulighed for tjenestefrihed med løn op til 6 måneder m.h.p. supplerende uddannelse.

Fødestedskriteriet, forhandlingskompetencen og samråd

Nogle kunne måske undre sig over, at

der gik ca. 25 år, før der for alvor gik hul på bylden og afviklingen af fødestedskriteriet tog fart. Lige siden kriteriets knæ-sættelse har der jo hele tiden – specielt fra grønlandsk side – været massiv modstand imod denne aflønningsform.

Her må man tænke på, at de grønlandske myndigheder indtil for få år siden havde en meget begrænset indflydelse på løn- og andre ansættelsesvilkår i Grønland. De havde med andre ord stort set ingen forhandlingskompetence, idet denne frem til hjemmestyrets indførsel i 1979 lå hos staten. Ganske vist var staten forud for overenskomstfornyelserne forpligtet til at holde samråd med repræsentanter for det daværende landsråd og senere også med kommunernes landsforening i Grønland; men disse samråd var mere formelle end reelle. Således tilkendegav en repræsentant for landsforeningen i hjemmestyrekommissionen, at »staten holdt kortene så tæt ind til kroppen, at landsrådets og landsforeningens repræsentanter nogle gange følte sig holdt for nar«.

I perioden fra 1979 til 1991 koordinerede de offentlige arbejdsgivere i Grønland deres løn- og ansættelsespolitik via Det offentlige Aftalenævn (DOA). De 3 offentlige arbejdsgivere – staten, kommunerne og hjemmestyret – havde en ligelig fordelt indflydelse i nævnets bestyrelse. Specielt henimod slutningen af perioden kom der så småt gang i afviklingen af de enkelte elementer af kriteriet, specielt hvad angik grønlandstillægget; men til at begynde med gik det meget langsomt. Efter et massivt pres fra landsforeningens og hjemmestyrets repræsentanter i DOA's bestyrelse kom der

et gennembrud i 1989, således at grønlandstillægget blev afskaffet i så godt som alle overenskomster og indarbejdet i grundlønnen.

Som bekendt blev DOA nedlagt med udgangen af marts 1991. Fra 1/4-91 har staten forhandlet for sine – færre og færre – ansatte i Grønland, mens Landsstyret, repræsenteret af Personaledirektoratet, der blev oprettet 5/6-89, overtog forhandlingskompetencen, hvad angår ansatte ved hjemmestyret og kommunerne. Landsstyret har dog via en samrådsaftale forpligtet sig til at give kommunernes landsforening en reel indflydelse på løn- og ansættelsesvilkårene, idet der holdes samråd med landsforeningen forud for, under og i forbindelse med afslutning af fornyelse af de enkelte overenskomster, ligesom der holdes samråd midt i overenskomstperioderne.

Staten indgår i forannævnte, formaliserende samrådsinstitution, som har fungeret stort set gnidningsfrit siden starten i 1990. Jeg er overbevist om, at samrådsinstitutionens nuværende succes hænger sammen med, at der som bekendt de sidste 15 år er sket en massiv overførsel af opgaver og kompetence fra stat til hjemmestyre og kommunerne. Nu mødes vi som mere ligeværdige partnere sammenlignet med situationen før hjemmestyrets indførsel.

Det skal endelig nævnes i denne sammenhæng, at der i de sidste år også på arbejdstagerside er sket en overførsel af forhandlingskompetence af betydelig grad fra Danmark til Grønland. Før i tiden – d.v.s. før 1/4-91 – var det på tjenstemandsområdet CFU, der havde forhandlingskompetencen, mens kom-

petencen i dag ligger hos Nunatsinni Atorfillit Kattuffissuat (NAK), samtidig med at en række forbud i Danmark i stigende grad har overført og overfører forhandlingskompetencen til deres afdelinger i Grønland.

Overenskomstrunderne i 1991 og 1993

Som nævnt før kom der et afgørende gennembrud i 1989 ved overførsel af grønlandstillægget til grundlønnen. Naturligt nok kom ændringen os hjemmehørende primært til gode; men jeg er overbevist om, at det også rent psykologisk var en lettelse for vore tilkaldte kolleger, at der nu gives lige løn for lige arbejde. De afgørende ændringer blev samtidig fulgt op ved ændringer i tjenstemandslovene, der trådte i kraft pr. 1/4-91. I disse love eksisterer begreberne »hjemmehørende« og »ikke-hjemmehørende« ikke længere, men dem, der var ansat på »ikke-hjemmehørende« vilkår den 31/3-91, har dog som overgangsordning bevaret deres tilkaldte goder, så længe de er ansat. (For hjemmestyrets og kommunernes tjenstemænd landstingslov nr. 5 af 14/5 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenstemænd i Grønland).

Allerede forud for 1989 blev forskellen mellem almindelig husleje og boligbidrag udlignet ved, at boligbidraget gradvist blev sat op over en kort årrække.

I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1991 blev skytset rettet mod forskelle i retten til feriefrirejse. På overenskomstområdet var der ingen hjemmehørende – bortset fra SIK'ere ansat i »ensomt beliggende stationer som Sdr. Strømfjord og Narsarsuaq«, der

overhovedet havde ret til feriefrirejse, mens hjemmehørende tjenestemænd – som allerede nævnt – havde ret til feriefrirejse hvert 5. år, mens tilkaldte havde én årlig feriefrirejse. – Som et første skridt i retning af udligning blev hidtidige hjemmehørendes optjeningsperiode for at få feriefrirejse nedsat til 4 år, mens de hidtidige tilkaldtes optjeningsperiode blev fordoblet fra 1 til 2 år. – En del overenskomstansatte gennemførte en total udligning med det samme; for de flestes vedkommende til feriefrirejse hvert 2. år, og for pædagogernes vedkommende hvert 3. år. Akademikergrupperne – bortset fra overenskomstansatte jurister og økonomer – afskaffede feriefrirejsen, der blev konverteret til et skattepligtigt ferierejsetillæg på 14.500,00 kr. om året pr. ansat (uden familie).

På tjenestemandsområdet foretoges en total udligning – til optjeningsperiode på 2 år – i forbindelse med 1993-aftaleforhandlingerne. Forskelle i tempo, hvad angår udligning af optjeningsperioder, fra faggruppe til faggruppe hænger primært sammen med forhold imellem hjemmehørende og ikke-hjemmehørende inden for den enkelte overenskomstgruppe. Inden for en faggruppe med få hjemmehørende og relativt mange ikke-hjemmehørende kan der ske en total udligning, som kommer de hjemmehørende til gode ved en begrænset forringelse af ikke-hjemmehørendes ret til feriefrirejse, mens operationen er mere omkostningstung, når der er relativt mange hjemmehørende sammenlignet med ikkehjemmehørende (på tjenestemandsområdet er forholdet 2:1).

Der er særregler på SIK-området og

visse andre organisationer med hjemsted i Grønland, idet ansatte aflønnet efter disse overenskomster stadigvæk ikke har ret til feriefrirejse.

En enkelt gruppe – RAF'ere (30-35 personer) – har fortsat årlig feriefrirejse (gældende overenskomst fra 1987), ligesom der er særlige regler for læger og maskinmestre.

I 1991-forhandlingerne blev reglerne om tjenestefrihed med løn i 8 dage og frirejse i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom og død udstrakt til at gælde for hjemmehørende. Det var en ligestilling, der lå os arbejdsgivere særligt på sinde, for det er af personalepolitiske grunde væsentligt ikke at gøre forskel på ansatte i sådanne følsomme situationer, som der her er tale om.

Regler om fri til- og fratrædelsesrejser er nu ens. Dog forudsætter fri fratrædelsesrejse, at man har været ansat i mindst 3 år mod 2 år tidligere. Forlængelsen er indført helt bevidst for at begrænse det relativt store personalegennemtræk, som er ret almindelig hos det offentlige i Grønland.

Hvad angår ret til bolig, er der ligeledes indført ens regler, idet det fremgår af det enkelte stillingsopslag, hvorvidt der er knyttet bolig til stillingen eller ej.

Endvidere er der grund til kort at opholde sig ved det såkaldte parallellovenenskomstområde, nemlig faggrupper, hvor der er samme uddannelsesmæssig baggrund, og hvor de ansatte udfører samme arbejde, men hvor der – specielt tidligere – har været lønforskelle helt op til ca. 35% som følge af, at de ansatte er aflønnet efter overenskomster indgået med organisationer med hjemsted i hen-

holdsvis Grønland og Danmark. Det drejer sig om SIK HK'ere sammenlignet med tilkaldte HK'ere, hjemmehørende teleteknikere mod tilkaldte teleteknikere aflønnet efter RAF-overenskomsten, arbejdsledere og skippere og styrmænd. – For at udligne eksisterende lønforskelle blev der i 1991- og 1993-forhandlingerne afsat ekstraordinære lønudjævningspuljer, og det er målet, at den sidste rest af lønforskellene afvikles i overenskomstperioden 1995-97.

Uddannelsestilskuddet er afskaffet og er erstattet af hjemmestyrets regler om uddannelsesstøtte, som er mere gunstig end -tilskuddet. Dette forudsætter dog at man opfylder betingelserne for at modtage støtte.

Der er for tjenestemændene indført ens pensionsregler, også hvad angår den almindelige pensionsalder på 65 år.

Ændringerne er indført med overgangsregler – som tidligere antydte – for ikke at forringe løn- og andre ansættelsesvilkår for dem, der var ansat på det tidspunkt, hvor ændringerne trådte i kraft. Derfor er der stadig temmelig mange, der fortsat har en årlig feriefrirejse, længere ferie på 6 uger mod normalt 5 uger og enkelte (ganske vist meget få), der kan blive pensioneret ved det fyldte 55. år.

Forhold hvorunder afviklingen skete

Den omtalte afvikling af elementer af fødestedskriteriet er sket til trods for, at der i 1991-forhandlingerne var en generel ramme på kun 3,5% af lønsummen og i 1993 på 1,5%.

De gennemførte ændringer har kunnet lade sig gøre, fordi såvel arbejdstager-

som arbejdsgiverorganisationerne stort set har haft fælles interesse i at afvikle det »kære« kriterium. Overførsel af forhandlingskompetence og -ansvar fra Danmark til Grønland har som tidligere nævnt haft en afgørende indflydelse herfor.

En anden væsentlig faktor har været, at både det forrige og det nuværende landsstyre har prioriteret afviklingen af »væsenet« meget højt. Det er i denne sammenhæng væsentligt, at samme person i landsstyret, nemlig Emil Abelsen, har haft og stadigvæk har det direkte politiske ansvar for opgaven.

I og med, at ikke alle lønmodtagerorganisationer har været lige interesserede i afviklingen, har afviklingen hos os, altså i Personaledirektoratet, krævet en god portion stædighed og hårdt arbejde, indimellem. Som stærkt involveret part det sidste halve snes år tilkommer det ikke mig at give en objektiv vurdering af, hvor succesrig afviklingen har været. Det må andre gøre.

Kort om hjemmestyrets personalepolitik, og specielt om løn- og ansættelsespolitik

Der har de sidste par år været et ihærdigt arbejde med at formulere en samlet personalepolitik for hjemmestyrets centraladministration som sådan, fulgt op af personalepolitikker for de enkelte forvaltningsenheder, kaldet direktorater, men disse har som regel både departementale og direktoratsagtige opgaver i traditionel dansk forstand.

Jeg vil have lov at citere et par centrale afsnit, hvad angår formålet med personalepolitikken:

»Formålet med personalepolitikken er at fastlægge rammer for en faglig, ar-

bejdsmæssig og personlig udvikling hos alle medarbejdere, så de tilskyndes til at handle selvstændigt og med ansvar over for de resultater, som skal opnås. Dette er samtidig afgørende for, at hjemmestyret kan fungere og opleves som en god arbejdsplads.

På denne baggrund er de personalepolitiske målsætninger for hjemmestyret:

- At tiltrække, fastholde og udvikle et engageret og stabilt personale, som er i besiddelse af de kvalifikationer, der til enhver tid er nødvendige for en effektiv og kvalitetspræget indsats,
- At give medarbejderne mulighed for at deltage i efter- og videreuddannelse, som er målrettet til såvel arbejdspladssens som den enkeltes behov og forudsætninger, bl. a. med henblik på at grønlandsk arbejdskraft kan overtage flest mulige funktioner i hjemmestyret,
- At tilrettelægge arbejdet således, at de enkelte oplever udfordringer og udviklingsmuligheder i jobbet, bl. a. ved at der til stadighed stilles krav og foretages resultatopfølgning, men også gives nødvendig vejledning og instruktion,
- At praktisere en åben ledelse, som er baseret på synlighed og information, d.v.s. en ledelsesform, hvor der lægges vægt på at motivere medarbejderne gennem forståelse for opgaver og beslutninger, men også gennem kendskab til ledelsens forventninger til og vurderinger af den enkeltes indsats,
- At sikre hurtigst mulig information og størst mulig åbenhed ved organisationsændringer, rationaliseringer o. lign., som er af betydning for medar-

bejdernes arbejds- og ansættelsesforhold,

- At styrke opfattelsen af administrationen som en sammenhængende helhed ved den måde, som personalepolitikken praktiseres og arbejdet tilrettelægges på i det daglige«.

Høj grad af information og motivation er vigtige forudsætninger for at kunne leve op til målene. – Et højt informationsniveau er ikke ensbetydende med, at sluserne åbnes på vid gab, eller at samtlige opgaver og de måder, disse løses på, er til åben diskussion til enhver tid, for vi arbejder i en offentlig forvaltning med politisk ledelse, med politisk givne opgaver; men det er i sig selv en vigtig målsætning med information at synliggøre trufne afgørelser, herunder politiske afgørelser, samt disses begrundelser.

Ved rekruttering af personale til hjemmestyret lægges der vægt på at ansætte den arbejdskraft, som har de rette kvalifikationer af såvel faglig som menneskelig karakter til løsning af de til enhver tid værende opgaver for hjemmestyret.

For at kunne fastholde personalet er det nødvendigt at sikre variation, udfordring og udviklingsmuligheder i jobbet, det såkaldte udviklede arbejde.

Generelt vil jeg sige, at medarbejderne ved hjemmestyret får anderledes udfordrende opgaver sammenlignet med kollegerne i den danske centraladministration. Opgaverne spænder næsten lige så vidt som i den danske centraladministration; men vi er meget færre (ca. 450), og vi sidder tæt på den politiske ledelse. Dette er både godt og skidt, for den menige medarbejder.

Det er i de senere år lykkedes os – set under ét – at formindske personalegennemtrækket; men jeg vil godt indrømme, at gennemtrækket stadigvæk er for stort i enkelte direktorater. Her må vi nok sige, at vi på ledelsessiden ikke har været dygtige nok til at leve op til vore smukke, men absolut ikke urealistiske personalepolitiske ambitioner.

Enkelte af os er simpelthen ikke gode nok til at tilrettelægge arbejdet på en sådan måde, at uacceptable stressende situationer undgås, set fra personalets side. – Nok med denne selvkritik for denne gang!

Hvad kan vi så tilbyde de ansatte udover de allerede nævnte interessante opgaver?

De fleste løn- og andre ansættelsesvilkår omtalte jeg i forbindelse med omtalen af afvikling af fødestedskriteriet.

Sagt generelt kan vi tilbyde lønninger, der efterhånden – specielt set i lyset af det forholdsvis lavere beskatningsniveau, når det drejer sig om indkomstbeskatningen – er konkurrencedygtige med tilsvarende lønninger i Danmark. For friluftsmennesker er der muligheder, der siger spar to til mulighederne i Danmark. Det er noget, jeg kan tale med om af egen erfaring.

Forholdet mellem antallet af »lokale« og »tilkaldt« personale ansat hos det offentlige
Til allersidst vil jeg gerne kort komme ind på det totale antal personer ansat ved det offentlige i Grønland, fordelt på timelønnede og månedslønnede, og for sidstnævntes vedkommende igen fordelt på ansatte på »lokale« og »tilkaldte« vilkår.

Det offentlige i Grønland (staten, kommunerne og hjemmestyret) beskæftiger alt i alt ca. 13.500 personer.

Fordelingen på time- og månedslønnede er nogenlunde ligeligt, med en lille overvægt til timelønnede, der alle er ansat på »lokale« vilkår. Af de ca. 6.700 månedslønnede er ca. 1/4 »tilkaldte«, som i absolutte tal udgør ca. 2.000 personer (1.900 heltidsansatte og 100 deltidansatte).

Afslutningsvis ligger det mig stærkt på sinde at ramme en pæl igennem en meget sejlivet myte om, at antallet af »tilkaldte« ansat i det offentlige har været stærkt stigende i de senere år.

I løbet af de sidste 4 år er antallet af månedslønnede ansat på »lokale« vilkår steget afra ca. 5.000 til knap 6.000 personer, mens antallet af »tilkaldte« i samme periode er faldet fra 2.170 til ca. 2.000, som allerede nævnt.

Der har været denne udviklingstendens til trods for, at vi har hjemtaget den ene opgave efter den anden fra Danmark til Grønland.

Sammensætningen af de »tilkaldte« har igennem årene skiftet karakter. Før i tiden var der »tilkaldte«, der dækkede et vidt spektrum af funktioner i det grønlandske samfund, mens disse nu i meget høj grad er koncentreret omkring faggrupper, der forudsætter en langvarig, højere uddannelse og/eller specialviden.

Til konkret illustration skal det nævnes, at det offentlige i Grønland i 1989 beskæftigede godt 400 tilkaldte HK'ere. I løbet af 4 år er tallet halveret til knap 200, og dette tal skal ses også i lyset af, at det offentlige nu beskæftiger ca. 1.400 HK'ere ansat på lokale vilkår.